

**KONFERENZ DER KANTONALEN
FINANZDIREKTORINNEN
UND FINANZDIREKTOREN**

Kommission für Wirtschaft und
Abgaben des Ständerates
Herr Ständerat
Christian Levrat, Präsident
c/o Sekretariat der WAK
Bundeshaus
3003 Bern

Bern, 26. August 2021

17.400 pa.lv. Systemwechsel bei der Wohneigentumsbesteuerung.

Sehr geehrter Herr Kommissionspräsident
Sehr geehrte Frau Ständerätin
Sehr geehrter Herr Ständerat

Ihre Kommission verabschiedete am 27. Mai 2021 einen Entwurf zu einem Bundesgesetz über den Systemwechsel bei der Wohneigentumsbesteuerung und wird sich gemäss Planung am 30. August 2021 nochmals mit der Vorlage befassen. Dieses Geschäft hat erhebliche Auswirkungen auf die Kantone. Gestützt auf eine Umfrage bei den FDK-Mitgliedern nimmt der FDK-Vorstand per Zirkularbeschluss dazu wie folgt Stellung.

Zusammenfassung

Die FDK bevorzugt den Status quo im Vergleich zur Vorlage und empfiehlt, nicht auf die Vorlage einzutreten.

Sollte dennoch auf die Vorlage eingetreten werden, spricht sich die FDK mehrheitlich für die folgenden Anpassungen an der Vorlage aus:

- Verzicht auf den geplanten Ersterwerberabzug;
- Konsequente Abschaffung sämtlicher Abzüge für Liegenschaftsunterhalt, Energiesparen, Umweltschutz, für denkmalpflegerische Arbeiten und für den Rückbau im Hinblick auf einen Ersatzneubau sowohl auf Bundes- als auch auf Kantonsebene;
- Bevorzugung der Beschränkung der Schuldzinsenabzüge auf 70 Prozent der steuerbaren Vermögenserträge gemäss Minderheitsantrag der WAK-S gegenüber einer kompletten Streichung des Schuldzinsenabzugs beim Privatvermögen gemäss Kommissionsmehrheit.

Die geltende Wohneigentumsbesteuerung wird zwar seit Jahrzehnten periodisch in Frage gestellt. Sie ist indessen verfassungsrechtlich, ökonomisch und steuersystematisch gerechtfertigt und ausgewogen. Änderungen an der Eigenmietwertbesteuerung drängen sich nicht auf. Das gegenwärtige System funktioniert und hat in der Vergangenheit den Test von eidg. Volksabstimmungen bestanden. Aus Sicht der FDK sind ausserdem die erheblichen finanziellen Auswirkungen der Vorlage auf die öffentlichen Haushalte zu betonen. Im gegenwärtigen Zinsumfeld ist die Vorlage nicht aufkommensneutral und potentiell mit erheblichen Einnahmehausfällen verbunden. Vor diesem Hintergrund ziehen wir den Status quo vor und empfehlen, nicht auf die Vorlage einzutreten.

Sekretariat – Haus der Kantone, Speichergasse 6, Postfach, CH-3001 Bern
T +41 31 320 16 30 / www.fdk-cdf.ch

Mit dem Ziel der Reduktion der Verschuldungsanreize haben mehrere Kantone eine Abschaffung der Eigenmietwertbesteuerung zumindest nicht kategorisch abgelehnt. Auch aus Sicht dieser Kantone wurde jedoch der Vorlage Ihrer Kommission nicht zugestimmt. Ein Systemwechsel, kommt selbst für diese Kantone nur in Frage, wenn er konsequent umgesetzt wird.

Sollte dennoch auf die Vorlage eingetreten werden, positioniert sich die FDK inhaltlich wie folgt:

- Keine Einigkeit besteht in der FDK in Bezug auf die Beibehaltung der Eigenmietwertbesteuerung auch für selbstgenutzte Zweitliegenschaften. Während einige Mitglieder eine Abschaffung auch für Zweitliegenschaften fordern, um einen Konsequenzen und vereinfachenden Systemwechsel zu realisieren, erachten andere die Beibehaltung als zentrale finanzpolitische Voraussetzung für eine Reform zur Sicherung des Steuersubstrats der Tourismuskantone.
- Der Ersterwerbberabzug erhält aus dem Kreis der FDK keinerlei Unterstützung. Eine allfällige Wohneigentumsförderung sollte nicht über unübersichtliche und verzerrende steuerliche Abzüge betrieben werden.
- Eine Mehrheit der FDK-Mitglieder fordert im Falle eines Systemwechsels die Abschaffung sämtlicher Abzüge für Liegenschaftsunterhalt, Energiesparen, Umweltschutz, für denkmalpflegerische Arbeiten und für den Rückbau im Hinblick auf einen Ersatzneubau. Dies namentlich mit dem Ziel der vertikalen und horizontalen Steuerharmonisierung.
- Die von der Mehrheit Ihrer Kommission unterstützte komplette Streichung des Schuldzinsenabzugs beim Privatvermögen verstösst nach Ansicht der FDK gegen das verfassungsrechtliche Prinzip der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Eine Mehrheit der FDK-Mitglieder hält den Antrag der Minderheit der WAK-S (Beschränkung der Schuldzinsenabzüge auf 70 Prozent der steuerbaren Vermögenserträge) als vertretbarer als jener der Kommissionsmehrheit. Die Abzugsfähigkeit der Schuldzinsen und damit die Verschuldungsanreize würden eingeschränkt, aber als Gewinnungskosten trotzdem grundsätzlich zugelassen.

Für technische Bemerkungen zur Vorlage verweisen wir auf die Stellungnahme des SSK-Vorstands gemäss Beilage.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unseres Anliegens.

Freundliche Grüsse

KONFERENZ DER KANTONALEN FINANZDIREKTORINNEN UND FINANZDIREKTOREN

Präsident:



Regierungsrat Ernst Stocker

Generalsekretär:



Dr. Peter Mischler

Kopie

- Bundesrat Ueli Maurer, Vorsteher EFD
- Mitglieder FDK

Beilage

- Technische Stellungnahme des Vorstands der Schweizerischen Steuerkonferenz

Per Mai an:
Konferenz der Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren
Herr Peter Mischler, Generalsekretär

Zürich, 15. Juli 2021

17.400 s Pa.IV. WAK-SR. Beurteilung Systemwechsel bei der Wohneigentumsbesteuerung

Sehr geehrter Herr Mischler

Die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates (WAK-S) hat am 27. Mai 2021 ihren Entwurf für ein Bundesgesetz über den Systemwechsel bei der Wohneigentumsbesteuerung im Rahmen der parlamentarische Initiative „17.400 WAK-SR. Systemwechsel bei der Wohneigentumsbesteuerung“ verabschiedet.

Die Schweizerische Steuerkonferenz (SSK) wurde zur Stellungnahme eingeladen. Die SSK-Arbeitsgruppe unbewegliches Vermögen hat sich mit der Gesetzesvorlage auseinandergesetzt, insbesondere mit den im Vergleich zum Gesetzesentwurf der WAK-S vom 14. Februar 2019 erfolgten Änderungen. Weil die Gesetzesbestimmungen, mit einigen Ausnahmen, mehr oder weniger unverändert sind, wurden weite Teile der Ausführungen aus der Mustervernehmlassung der SSK vom 9. Mai 2019 übernommen.

1. Handlungsbedarf

Das bestehende System der Wohneigentumsbesteuerung funktioniert grundsätzlich gut. Unbestritten ist aber, dass es rein steuerlich betrachtet einen Anreiz zur Verschuldung setzt. Aus unterschiedlichen Gründen wird das System seit vielen Jahren von verschiedener Seite infrage gestellt. Ohne Systemwechsel dürfte dieser politische Druck bestehen bleiben.

Neben der Verringerung des Anreizes zur Verschuldung sein sollte die Reform zu einer Gesetzgebung führen, die leicht verständlich sowie verwaltungsökonomisch einfach umzusetzen ist. Eine weitere Verkomplizierung des Steuerrechts ist weder im Interesse der Bürger noch der Verwaltung.

Bei einem Systemwechsel ebenfalls zu beachten ist, dass Mieterinnen und Mieter rechtsgleich im Sinne von Artikel 8 Absatz 1 der Bundesverfassung (BV) zu behandeln sind. Schliesslich sollte die Abschaffung des Eigenmietwerts im Hinblick auf die öffentlichen Haushalte möglichst aufkommensneutral sein.

2. DBG/StHG, Wohneigentum am Wohnsitz: Abschaffung Mietwertbesteuerung

Art. 21 Abs. 1 Bst. b und Abs. 2 E-DBG / Art. 7 Abs. 1 erster Satz E-StHG

Das bisherige System der Eigenmietwertbesteuerung ist für Personen mit tiefer Verschuldung steuerlich nachteilig. Die Abschaffung der Eigenmietwertbesteuerung und dem entsprechenden Schuldzinsenabzug würde sich hier, unter Ausklammerung der Liegenschaftsunterhaltskosten, vorteilhaft auswirken. Aufgrund des sehr tiefen Zinsniveaus würde sich der Wechsel derzeit auch für viele Personen mit höherer Verschuldung steuerlich vorteilhaft auswirken. Allerdings würde er sich bei steigendem Zinsniveau für Personen mit hoher Verschuldung steuerlich zunehmend negativ auswirken.

Die Umsetzung der Eigenmietwertabschaffung ist relativ einfach und würde im Bereich Schätzungswesen in vielen Kantonen einen Minderaufwand mit sich bringen. Aufgrund der Beibehaltung der Besteuerung des Eigenmietwerts für Zweitwohnungen muss das Schätzungs-Instrumentarium für dessen Festlegung allerdings weiterhin aufrechterhalten werden, weshalb dieser Minderaufwand relativ gering ausfallen dürfte. Das Instrumentarium für die Bewertung des Vermögenssteuerwerts bleibt jedenfalls bestehen.

Art. 14 Abs. 3 Bst. b E-DBG

Bei Personen, die nach dem Aufwand besteuert werden, ist der Eigenmietwert ein wichtiger Faktor für die Festlegung der Steuerlast. Daher ist die Beibehaltung der Festlegung eines Eigenmietwertes für aufwandbesteuerte Personen mit Wohneigentum von Wichtigkeit.

Das Schätzungs-Instrumentarium zur Festlegung des Eigenmietwerts bleibt bei Beibehaltung der Eigenmietwertbesteuerung von Zweitwohnungen bestehen. Die Anzahl aufwandbesteuerter Personen ist eher gering, daher ist bei den meisten Kantonen kein nennenswerter Zusatzaufwand notwendig, um für solche Liegenschaften weiterhin Eigenmietwerte festzulegen.

3. DBG, Wohneigentum am Wohnsitz: Aufhebung Abzüge für Liegenschaftsunterhalt, Energiesparen, Umweltschutz und Rückbau; Beibehaltung Abzug für Denkmalpflege

Art. 32 DBG – Änderung Abs. 2, Streichung Abs. 2, 2^{bis}, 3 und 4 / neu Art. 32a E-DBG

Wird auf die Besteuerung der Eigenmietwerte verzichtet, sind konsequenterweise auch keinerlei Gewinnungskosten zum Abzug zuzulassen.

In den Jahren, in welchen Renovations- und Sanierungsarbeiten am selbstbewohnten Wohneigentum ausgeführt werden, wirkt sich die Abschaffung des Abzugs der Liegenschaftskosten für Wohneigentümer steuerlich negativ aus. Es ist denkbar, dass sich die Kadenz der Vorname von grösseren Unterhaltsarbeiten am Eigenheim verlängern wird. In den letzten Jahren vor dem Systemwechsel ist damit zu rechnen, dass Renovationen und Sanierungen vorgeholt werden, um noch von der steuerlichen Abzugsfähigkeit profitieren zu können. In den ersten Jahren nach dem Systemwechsel dürfte sich ein Rückgang in der Bauwirtschaft einstellen. Zudem besteht die Gefahr, dass Unterhaltsarbeiten am Eigenheim vermehrt als Schwarzarbeit ausgeführt werden, da keine Belege für den Abzug mehr benötigt werden.

Bei gemischt eigen- und fremdgenutzten Liegenschaften des Privatvermögens entsteht ein erheblicher zusätzlicher Abklärungsaufwand bezüglich der Frage, wie die Unterhaltskosten auf die eigen- und fremdgenutzten Liegenschaftsteile aufgeteilt werden sollen. Davon betroffen sind etwa Einfamilienhäuser mit Einleger-Wohnung, Zwei- und Dreifamilienhäuser mit gemischter Nutzung (Eigennutzung und Fremdnutzung), Liegenschaften mit gewerblich genutztem Teil und selbstgenutzter Wohnung sowie Mehrfamilienhäuser, in welchen eine Wohnung durch den Eigentümer selbst genutzt wird.

Sollte der Abzug der Aufwendungen für Energiespar- und Umweltschutzmassnahmen entgegen der Stossrichtung der Vorlage bestehen bleiben, stellen sich dort die gleichen Fragen zur Aufteilung dieser Kosten.

Aufwendungen für Energiespar- und Umweltschutzmassnahmen und Rückbaukosten im Hinblick auf einen Ersatzneubau sind bei Verzicht auf die Eigenmietwertbesteuerung konsequenterweise nicht mehr zum Abzug zuzulassen. Weil die steuerliche Förderung von Energiespar- und Umweltschutzmassnahmen ohnehin wenig effizient ist, kann die Abschaffung dieses Abzugs begrüsst werden.

Eine Beibehaltung des Abzugs würde zu einem erhöhten Abklärungsbedarf bei selbstbewohntem Wohneigentum führen, da eine Abgrenzung zwischen nicht abzugsfähigen Unterhaltskosten und abzugsfähigen Energiespar- und Umweltschutzmassnahmen erfolgen müsste. Damit würde ein Anreiz geschaffen, gewöhnliche Unterhaltskosten als Energiespar- und Umweltschutzmassnahmen zu deklarieren, um damit den Abzug dieser Kosten zu erreichen.

Bezüglich allgemeiner Überlegungen zum Abzug für Energie- und Umweltschutz wird auf die Ausführungen in Ziffer 6 verwiesen.

Art. 32 DBG – Änderung Abs. 2

Bei einer Abschaffung des Liegenschaftsunterhaltsabzugs und gleichzeitiger Beibehaltung der steuerlichen Abzugsfähigkeit der Denkmalpflege entsteht aus rechtlicher Sicht eine neue Abgrenzungsfrage. Neu wird relevant, ob allgemeiner (nicht abzugsfähiger) Liegenschaftsunterhalt oder aber abzugsfähige Unterhaltskosten für die Zwecke der Denkmalpflege vorliegen. Die Abzugsfähigkeit denkmalpflegerischer Arbeiten setzt im geltenden Recht voraus, dass diese aufgrund gesetzlicher Vorschrift, im Einvernehmen mit den Behörden oder auf deren Anordnung hin erfolgt sind. Insofern besteht bereits eine gewisse Kontrolle, dass tatsächlich nur denkmalpflegerische Arbeiten und keine nicht (mehr) abzugsfähigen Unterhaltskosten oder Energiespar- und Umweltschutzmassnahmen abgezogen werden. Bei grösseren Umbauarbeiten mit denkmalpflegerischen Vorgaben kann es zu Abgrenzungsschwierigkeiten kommen. Diese werden sich aber auf Einzelfälle beschränken.

Anders als bei den Energiespar- und Umweltschutzmassnahmen ist in diesem Bereich daher beim Vollzug nicht mit grösseren Abgrenzungsschwierigkeiten zu rechnen. Die Beibehaltung des Abzugs denkmalpflegerischer Arbeiten auch im DBG (STHG: Kann-Vorschrift) erscheint daher vertretbar. Vom Mengengerüst dürfte die Anzahl solcher Kosten einen Bruchteil dessen ausmachen, der bei Energiespar- und Umweltschutzmassnahmen anfällt.

Verfolgt man das Konzept des reinen Systemwechsels, müsste konsequenterweise aber auch dieser ausserfiskalisch motivierte Abzug gestrichen werden.

4. StHG, Wohneigentum am Wohnsitz: Aufhebung Abzüge für Liegenschaftsunterhalt / kantonales Wahlrecht Zulassung Abzüge für Energiesparen, Umweltschutz und Rückbau im Hinblick auf einen Ersatzbau; Beibehaltung Abzug für Denkmalpflege

Art. 9 StHG – Streichung von Abs. 3 erster Satz

Die Ausführungen zu Ziffer 3 treffen hier ebenfalls zu.

Art. 9 StHG – Änderung von Abs. 3, Streichung von Abs. 3^{bis} / neu Art. 9a E-StHG, neu Art. 78h E-StHG

Die Ausführungen in unserer Antwort zur Frage 3 bezüglich der Aufhebung der Abzüge von Aufwendungen für Energiespar- und Umweltschutzmassnahmen und Kosten für den Rückbau sowie der Beibehaltung des Abzugs für denkmalpflegerische Arbeiten treffen hier grundsätzlich ebenfalls zu.

Hinzu kommt, dass ein kantonales Wahlrecht im interkantonalen Verhältnis bei der Steuerauscheidung zwischen Kantonen mit unterschiedlichen Systemen einen erheblichen zusätzlichen Abklärungsaufwand schaffen würde. Auch würde ein solches Wahlrecht dem Verfassungsgrundsatz der Steuerharmonisierung zuwiderlaufen. Unter Ziffer 7 gehen wir detaillierter auf die Frage des Wahlrechts ein.

5. DBG/StHG, Zweitliegenschaften: Beibehaltung Eigenmietwertbesteuerung

Art. 21 Abs. 1 Bst. b und Abs. 2 E-DBG / Art. 7 Abs. 1 erster Satz E-StHG

Artikel 108 Absatz 1 BV besagt, dass der Bund den Wohnungsbau und den Erwerb von Wohn- und Hauseigentum, das dem Eigenbedarf Privater dient, sowie die Tätigkeit von Trägern und Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus fördert. Diese Förderung muss nicht zwingend steuerlicher Natur sein. Aufgrund des Verfassungsartikels ist eine steuerliche Differenzierung zwischen am Wohnsitz selbstbewohntem Wohneigentum und selbstgenutzten Zweitliegenschaften durchaus denkbar.

Die Beibehaltung der Besteuerung der Eigenmietwerte bei Zweitliegenschaften bedeutet, dass kein vollständiger Systemwechsel bei der Besteuerung selbstgenutzter Liegenschaften erfolgt. Vielmehr sind zwei Systeme nebeneinander zu führen, was zu Zusatzaufwand führt. Die differenzierte Behandlung der gleichen Einkommensart, nämlich Naturaleinkommen aus Liegenschaften, ist rein steuertechnisch schwer zu begründen. Die Beibehaltung der Eigenmietwertbesteuerung von Zweitliegenschaften erfolgt indes im Hinblick auf den Erhalt des Steuersubstrats der Tourismuskantone. Sofern ein Abzug privater Schuldzinsen weiterhin möglich ist (vgl. Ziffer 8 zu Minderheitsantrag WAK-S) wird aufgrund des Wegfalls der Eigenmietwertbesteuerung am Wohnort und der damit verbundenen Neuverteilung der Schuldzinsen in der Steuerauscheidung ein Teil des bisherigen Steuersubstrates der Tourismuskantone verlorengehen.

Bezüglich Liegenschaftenschätzung ergibt sich bei Beibehaltung der Mietwertbesteuerung von Zweitliegenschaften zwar kein verwaltungstechnischer Mehraufwand. Das parallele Führen von zwei Systemen ermöglicht aber Steueroptimierungsmöglichkeiten, welche erhebliche Zusatzaufwände mit sich bringen. Bei Personen mit zwei selbstgenutzten Liegenschaften entsteht der Anreiz, den Hauptwohnsitz dort geltend zu machen, wo die parallelen Systeme zur geringsten Steuerlast führen. Dies erfolgt beispielsweise durch die Festlegung des Hauptwohnsitzes an jenem Ort mit dem höheren Eigenmietwert. Dadurch müssten vermehrt Abklärungen bezüglich des tatsächlichen Hauptwohnsitzes vorgenommen und damit einhergehend auch vermehrt Steuerdomizilentscheide erlassen werden. Zudem können durch gezielte Wohnsitzwechsel Liegenschaftsunterhaltskosten aus dem nicht abzugsfähigen in den abzugsfähigen Bereich verschoben werden. (vgl. dazu auch die Antwort zur Frage 6).

6. DBG, Zweitliegenschaften: Beibehaltung Abzüge für Unterhalt und Denkmalpflege sowie Aufhebung Abzüge Energiesparen, Umweltschutz und Rückbau

Art. 32 DBG – Änderung Abs. 2, Streichung Abs. 2, 2^{bis}, 3 und 4 / neu Art. 32a E-DBG

Wird die Besteuerung des Eigenmietwerts bei selbstgenutzten Zweitliegenschaften beibehalten, sind konsequenterweise auch die Gewinnungskosten (Liegenschaftsunterhalt) zum Abzug zuzulassen. Auch bei vermieteten und verpachteten Liegenschaften, welche effektive Erträge generieren, sind die Gewinnungskosten konsequenterweise zum Abzug zuzulassen.

Zu beachten ist, dass durch die Beibehaltung zweier Systeme bei der Eigenmietwertbesteuerung in Bezug auf den Liegenschaftsunterhalt diverse Steueroptimierungsmöglichkeiten geschaffen werden wie beispielsweise:

- Die zuvor selbst bewohnte Liegenschaft wird für kurze Zeit vermietet, saniert und anschliessend wieder selbst bewohnt.
- Eine Liegenschaft wird gekauft und saniert, ohne diese (vorerst) selbst zu nutzen. Nach Abschluss der Sanierung erfolgen der Zuzug und damit die Selbstnutzung der Liegenschaft.

In beiden Fällen würde sich die Frage stellen, ob die Kosten abzugsfähig sind, weil sie bei einer selbstgenutzten Zweitliegenschaft oder einer vermieteten Liegenschaft angefallen sind, oder ob die Kosten im Zusammenhang mit der Selbstnutzung zu betrachten und damit nicht abzugsfähig sind.

Das Wegfallen der Abzüge von Aufwendungen für Energiespar- und Umweltschutzmassnahmen bringt bei Zweitliegenschaften sowie vermieteten oder verpachteten Liegenschaften einen erhöhten Prüfungsaufwand mit sich im Hinblick auf die Abgrenzung zu den weiterhin abzugsfähigen Unterhaltskosten.

Die steuerliche Förderung von Energiesparen und Umweltschutz ist unseres Erachtens ein kostspieliges Instrument mit hohen Mitnahmeeffekten. Zudem werden damit Massnahmen bei Steuerpflichtigen mit höherem Einkommen progressionsbedingt stärker gefördert als bei jenen mit tieferen Einkommen. Die unterschiedlichen Tarife für Alleinstehende und gemeinsam besteuerte Personen führen ebenfalls zu einer ungleichmässig starken Förderung. Die Förderung von Energiesparen und Umweltschutz kann ausserfiskalisch effizienter und zielgerichteter vorgenommen werden. Gleiches gilt bei Abzügen für denkmalpflegerische Arbeiten sowie für Rückbaukosten im Hinblick auf einen Ersatzneubau. Der Denkmalschutz könnte über Subventionen besser und zielgerichteter gefördert werden. Bezogen auf die Steuern ist das Wegfallen dieser Abzüge daher ebenfalls sinnvoll.

7. StHG,; Abzüge für Liegenschaftsunterhalt bei Zweitliegenschaften und kantonales Wahlrecht für Zulassung Abzüge für Denkmalpflege sowie zeitlich befristet für Energiesparen, Umweltschutz und Rückbau

Art. 9 StHG – Änderung von Abs. 3, Streichung von Abs. 3^{bis}/ neu Art. 9a E-StHG, neu Art. 78h E-StHG

Die Ausführungen zu Frage 6 treffen hier ebenfalls zu.

Artikel 129 BV sieht eine vertikale Harmonisierung mit der direkten Bundessteuer sowie eine horizontale Harmonisierung zwischen den Kantonen vor. Von der Harmonisierung ausdrücklich ausgenommen sind die Steuertarife, die Steuersätze und die Steuerfreibeträge. Ein Wahlrecht der Kantone bezüglich der Abzugsfähigkeit von Aufwendungen für Energiesparen und Umweltschutz, denkmalpflegerische Arbeiten und Rückbaukosten im Hinblick auf einen Ersatzneubau widerspricht dem Gebot der Steuerharmonisierung. Der erst kürzlich geschaffene Abzugsvortrag bei Energiesparmassnahmen und Rückbaukosten im Hinblick auf einen Ersatzneubau stellt ohnehin einen systematischen Fehlgriff dar, den es wieder zu beseitigen gilt.

Eine fehlende horizontale Harmonisierung im interkantonalen Verhältnis wird die Steuerauscheidung zwischen Kantonen mit unterschiedlichen Systemen massgebend erschweren und damit einen deutlichen Zusatzaufwand schaffen. Im interkantonalen Verhältnis muss abgeklärt werden, ob in der Steuerauscheidung des anderen Kantons unter den Liegenschaftskosten von Miet- oder Zweitliegenschaften auch Aufwendungen für Energiespar- und Umweltschutzmassnahmen enthalten sind. Im Rahmen dieser Abklärungen wird auch ein Zusatzaufwand für steuerpflichtige Personen mit Liegenschaftsbesitz in zwei oder mehreren Kantonen entstehen. Insbesondere dürften sie vermehrt von allen betroffenen Kantonen aufgefordert werden, Liegenschaftskostenbelege zur Kontrolle einzureichen.

Fallen die ausserfiskalisch motivierten Abzüge auf Stufe der direkten Bundessteuer weg, sind unseres Erachtens diese Abzüge auch auf Kantonsebene konsequent abzuschaffen. Ein Wahlrecht der Kantone würde der Steuerharmonisierung zuwiderlaufen und im interkantonalen Verhältnis, wie vorgängig beschrieben, einen erheblichen Zusatzaufwand verursachen.

Die Beibehaltung von Energiespar- und Umweltschutzabzügen führt jedoch auch zu neuen grundsätzlichen Problemen. Wo keine ordentlichen Unterhaltskosten mehr geltend gemacht werden dürfen, ergeben sich neben einem bedeutenden Zusatzaufwand für Steuerbehörde und Steuerpflichtige auch schwierige Abgrenzungsfragen. Insbesondere im Bereich der Unterhaltskosten lassen sich Aufwendungen, die dem Energiesparen und dem Umweltschutz dienen, weder in qualitativer noch in quantitativer Hinsicht klar von den ordentlichen Unterhaltskosten abgrenzen. Eine solche Abgrenzung musste bisher auch nicht vorgenommen werden.

Die fakultativen Abzüge für Energiesparen und Umweltschutz auf kantonaler Ebene sollen gemäss Artikel 78h Absatz 2 E-StHG wegfallen, sobald die Ziele von Artikel 3 Absatz 1 des Bundesgesetzes über die Verminderung von Treibhausgasemissionen (CO₂-Gesetz) vom 25. September 2020 erreicht sind. Da diese Gesetzesvorlage inzwischen vom Volk abgelehnt wurde, müsste eine allfällige zeitliche Befristung anderes geregelt werden.

Auch ohne genaue Kenntnis der zeitlichen Befristung ist davon auszugehen, dass eine solche befristete Kann-Vorschrift und damit auch die vorgängig beschriebenen Problematiken noch für lange Zeit bestehen bleiben würden. Daher und auch im Hinblick auf die geringe Wirksamkeit der steuerlichen Förderung von Energiesparen und Umweltschutz erscheint uns eine lange Übergangsfrist nicht als zweckmässig.

8. Streichung/Begrenzung Abzug privater Schuldzinsen

Allgemeines

Die steuerlichen Anreize zur privaten Verschuldung sind aus Sicht der Finanzmarktstabilität problematisch. 2019 betrug das Volumen der von Finanzinstituten in der Schweiz an private Haushalte gewährten Hypotheken im Vergleich zum BIP knapp 120 Prozent. Seit dem Tiefpunkt im Jahr 2008 ist diese Kennziffer um knapp 25 Prozentpunkt gestiegen. Die privaten Haushalte in der Schweiz gehören mit zu den am höchsten verschuldeten innerhalb der OECD. Mit der stärkeren Begrenzung oder der Abschaffung des privaten Schuldzinsenabzugs würden diese steuerlichen Verschuldungsanreize vermindert oder eliminiert und ein Anreiz geschaffen, bestehende Hypothekarschulden zu verringern.

Da je nach Variante weniger oder gar keine privaten Schuldzinsen mehr abgezogen werden können, wird in der Praxis bei selbständig erwerbenden Personen die Abgrenzungsfrage zwischen privaten und geschäftlichen Schuldzinsen an Bedeutung gewinnen. Dies weil ein Anreiz auf Verschiebung der Verschuldung in den geschäftlichen Bereich entsteht, wo die Schuldzinsen nach wie vor abzugsfähig sind.

Aus steuersystematischer Sicht sollten private Schuldzinsen insoweit zum Abzug berechtigen, als sie Gewinnungskosten darstellen, d. h. der Erzielung steuerbarer Vermögenserträge dienen (Reineinkommensprinzip). Demgegenüber liegen bei rein steuersystematischer Betrachtung keine Gewinnungskosten, sondern Lebenshaltungskosten vor, soweit beispielsweise Konsumgüter finanziert werden, denen kein steuerbarer Ertrag gegenübersteht.

WAK-S Mehrheitsantrag: Aufhebung Abzug privater Schuldzinsen **Art. 33 DBG – Streichung Abs. 1 Bst. a / Art. 9 StHG – Streichung Abs. 2 Bst. a**

Der Kauf von Liegenschaften wird in den meisten Fällen zu einem mehr oder weniger grossen Teil fremdfinanziert. Bei vermieteten oder verpachteten Liegenschaften bilden diese Finanzierungskosten faktisch einen Teil der Gewinnungskosten und sind für die Erzielung des steuerbaren Ertrags notwendig. Die vollständige Streichung des Abzugs für private Schuldzinsen steht daher unseres Erachtens im Widerspruch zu Artikel 127 Absatz 2 BV, welcher eine Besteuerung nach dem Grundsatz der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit fordert. Bei selbstgenutzten Zweitliegenschaften gilt dies sinngemäss ebenfalls, da an der Mietwertbesteuerung festgehalten wird.

Die Massnahme führt somit zu einer Schlechterstellung von Eigentümern selbstgenutzter Zweitliegenschaften sowie vermieteten oder verpachteten Liegenschaften, die als verfassungsrechtlich nicht haltbar erscheint. Die genannten Personen hätten weiterhin die Eigennutzung in Form des Eigenmietwerts bzw. der erzielten Miet- oder Pachteinnahmen zu versteuern. Im Gegenzug aber wären die zur Erzielung der genannten Einkünfte notwendigen Zinsaufwendungen nicht mehr zum Abzug zugelassen. Ergänzend zu erwähnen ist, dass auch bei beweglichem Vermögen Schuldzinsen im Einzelfall den Charakter von Gewinnungskosten aufweisen können.

Bei einem Wechsel wäre zudem zu beachten, dass Personen, welche ihre Liegenschaften in der Vergangenheit saniert, ihre Schulden abbezahlt und sehr gut vom bisher bestehenden System profitiert haben, insofern «bessergestellt» wären als diejenigen, welche Ihre Liegenschaften im Hinblick auf diese Möglichkeiten gekauft aber diese noch nicht vorgenommen haben. Diese Ungleichbehandlung ist bei Gesetzesänderungen hinzunehmen, sollte aber bedacht werden.

Um die Schuldzinsen trotzdem abziehen zu können, würden die steuerpflichtigen Personen vermehrt nach Umgehungsmöglichkeiten suchen. Dies könnte einerseits über die Einbringung von Liegenschaften ins Geschäftsvermögen selbständig erwerbender Personen erfolgen. Andererseits könnte eine Kapitalgesellschaft gegründet werden zwecks Einbringung der Liegenschaft(en). Dabei stellt sich allerdings die Frage, inwieweit eine steuerpflichtige Person tatsächlich bereit ist, den Aufwand zu betreiben, eine Kapitalgesellschaft zu gründen, um eine Liegenschaft einzubringen. Bei der Einbringung fallen Handänderungs- und Grundstückgewinnsteuern sowie Grundbuchgebühren an. Die Haltedauer für die Grundstückgewinnsteuer beginnt wieder von vorne. Zudem sind die Gründungskosten und laufende Kosten für die Buchhaltung zu tragen. Eigentümern mit geringerem Einkommen und Vermögen würde ein solcher "Ausweg" wohl nicht offenstehen.

Nur auf den ersten Blick erscheint die Streichung des Abzugs von privaten Schuldzinsen leicht umzusetzen. Da keinerlei private Schuldzinsen mehr zum Abzug zugelassen werden, würde bei dieser Variante die Abgrenzung zwischen privaten oder geschäftlichen Schulden bei selbständigerwerbenden Personen besonders stark an Bedeutung gewinnen. Hinzu kommt weiterer Klärungsbedarf bei einem allfälligen Ersterwerberabzug (vgl. Ziffer 9) sowie die Frage, wie die weiterhin abzugsfähigen geschäftlichen Schuldzinsen zukünftig in der Steuerauscheidung zu behandeln (weiterhin im Verhältnis der Aktiven oder objektmässige Zuteilung?). Im Vollzug müssten zudem diverse Praxisfragen neu beurteilt werden (Behandlung Vorfälligkeitsentschädigungen, Baukreditzinsen, Kreditkosten etc.). Somit verbleibt auch bei Streichung des Abzugs ein erheblicher Klärungsbedarf im Bereich Schuldzinsen.

WAK-S Minderheitsantrag: Aufhebung Abzug privater Schuldzinsen Art. 33 DBG – Änderung Abs. 1 Bst. a / Art. 9 StHG – Änderung Abs. 2 Bst. a

Auch diese Variante stellt eine Verschärfung gegenüber der bestehenden Regelung dar, da nicht mehr sämtliche privaten Schuldzinsen in Abzug gebracht werden können. Dies dürfte zu einer rascheren Amortisation von Schulden führen. Die von der WAK-S gewünschte Verringerung des steuerlichen Verschuldungsanreizes wird insbesondere bei Konsumkrediten erreicht, weil Konsumgüter keinen steuerbaren Ertrag erwirtschaften, das Vorhandensein eines Vermögensertrags aber Voraussetzung dafür wäre, dass Schuldzinsen zumindest noch teilweise in Abzug gebracht werden können.

Aus Anlageinvestitionen resultiert nicht zwingend sofort ein Vermögensertrag. Bei der Fremdfinanzierung einer solchen Investition können die dafür anfallenden privaten Schuldzinsen nicht abgezogen werden. Dies ist etwa bei einem Management-Buy-Out der Fall, wo in den ersten Jahren oft keine Dividenden ausbezahlt werden. Dieses Problem kann allerdings über eine Finanzierungsgesellschaft oder durch gewillkürtes Geschäftsvermögen gelöst werden.

Bei der Berechnung des maximal zulässigen Schuldzinsenabzugs wird bei qualifizierenden Beteiligungen im Privatvermögen jeweils der Vermögensertrag nach Berücksichtigung der Teilbesteuerung herangezogen (EStV-Kreisschreiben Nr. 22 vom 16.12.2008). Bei den Staats- und Gemeindesteuern werden Erträge aus qualifizierenden Beteiligungen je nach kantonaler Gesetzgebung unterschiedlich hoch besteuert. Da jeder Kanton die Berechnung nach seinem internen Recht vornimmt, fällt die Höhe des maximal zulässigen Schuldzinsenabzugs entsprechend unterschiedlich aus. Aufgrund dieser fehlenden vertikalen und horizontalen Harmonisierung bestehen einerseits im interkantonalen Verhältnis Probleme bei der Steuerauscheidung. Andererseits ist dies für betroffene steuerpflichtige Personen mit Steuerpflichten in verschiedenen Kantonen schwer verständlich.

Ein hoher Ertrag aus dem beweglichen Vermögen oder aus Zweitliegenschaften kann bei dieser Variante dazu führen, dass sämtliche privaten Schuldzinsen, also auch die Hypothekenzinsen für das selbstbewohnte Wohneigentum, abgezogen werden können.

Der Vorteil dieser Variante wäre, dass der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit bei Eigentümern selbstgenutzter Zweitliegenschaften sowie vermieteten oder verpachteten Liegenschaften Rechnung getragen würde. Zudem ist sie verständlich und einfach umzusetzen. Für die Berechnung des maximalen Schuldzinsenabzugs müssen die steuerbaren Vermögenserträge um 30% gekürzt werden, was einen geringen Zusatzaufwand bedeutet.

Bei der interkantonalen Steuerauscheidung wäre eine neue Regelung nicht zwingend notwendig. Dabei zu bemerken ist, dass der Wegfall der Eigenmietwertbesteuerung am Wohnsitz allerdings dazu führen würde, dass die Nebensteuerdomizile im Rahmen der Schuldzinsverlegung tendenziell mehr Schuldzinsen zu übernehmen haben. Dadurch wird das Steuersubstrat von Kantonen mit einem hohen Anteil an Zweitliegenschaften trotz Beibehaltung der Eigenmietwertbesteuerung entsprechend abnehmen.

9. Schuldzinsenabzug bei erstmals erworbenen selbstbewohnten Liegenschaften

Ersterwerberabzug Art. 33a E-DBG / Art. 9b E-StHG

Bei Einführung des Ersterwerberabzugs wird ein erheblicher Zusatzaufwand generiert. So ist im inner- und interkantonalen Verhältnis sicherzustellen, dass nur Ersterwerber von diesem Abzug profitieren. Mangels Notwendigkeit sind derzeit keine systematisch geführten Daten bezüglich Ersterwerb vorhanden. Auch wenn die betreffende Person immer im gleichen Kanton Wohnsitz hatte, kann die Abklärung ob ein Ersterwerb vorliegt, in einigen Kantonen ein Problem darstellen. Liegt ein Ersterwerb schon längere Zeit zurück, sind bei der kantonalen Steuerverwaltung allenfalls keine Akten mehr darüber vorhanden.

Vor allem im interkantonalen Verhältnis wird dieser Abklärungsbedarf einiges an Zusatzaufwand verursachen. Es muss voraussichtlich eine gesamtschweizerische Datenbank eingerichtet werden, auf welche die Kantone bei Bedarf Zugriff haben. Die Kantone müssen zudem bei allen betroffenen Personen jährlich nachführen, wie gross der Anspruch auf den Abzug noch ist. Bei Erwerb einer Ersatzliegenschaft muss beim Wegzugskanton abgeklärt werden, ob die ersetzte Liegenschaft ein Ersterwerb war und wie lange der Ersterwerberabzug bereits in Anspruch genommen worden ist. Auch muss sichergestellt werden, dass nicht mehr Zinsen abgezogen werden können als tatsächlich bezahlt worden sind. Eine kürzere Dauer der Abzugsberechtigung würde den Überwachungs- und Verwaltungsaufwand etwas reduzieren.

Auch in Bezug auf fachliche Fragen besteht Klärungsbedarf, was vorzugsweise auf Verordnungsstufe erfolgen sollte. Dies betrifft etwa die Definition, was als Ersterwerb gilt. Nach unserer Ansicht erscheint der Abzug bei einem Erwerb mittels Schenkung, Erbschaft oder Erbvorbezug nicht gerechtfertigt, wenn keine Verpflichtungen übernommen werden müssen und der Erwerb damit vollständig unentgeltlich erfolgt. Ebenfalls zu klären ist, wie bei gemeinsam besteuerten Personen (Ehegatten, eingetragene Partnerschaft) bei Scheidung oder Trennung zu verfahren ist. Verlässt der eine Ehegatte infolge Trennung die gemeinsam bewohnte Liegenschaft, müsste bei ihm der Ersterwerberabzug grundsätzlich wegfallen. Unklar ist auch das Vorgehen bei Heirat oder Eintragung einer Partnerschaft wenn eine der beiden gemeinsam steuerpflichtigen Personen vorgängig bereits einmal eine Wohnliegenschaft besessen hat, die andere hingegen nicht.

Wir gehen davon aus, dass die Einführung eines Ersterwerberabzugs nicht effizient ist und die Förderung des Wohneigentums ausserfiskalisch gezielter erreicht werden kann. Davon abgesehen sollte ein neuer Abzug möglichst einfach ausgestaltet sein, damit wenig Aufwand und wenig Klärungsbedarf entstehen.

Übergangsregelung Art. 205g E-DBG/Art. 78h E-StHG

Sofern ein Ersterwerberabzug eingeführt wird, braucht es eine Übergangsregelung. Aufgrund der Übergangsregelung entsteht bei den kantonalen Steuerverwaltungen ab dem Zeitpunkt des Inkrafttretens ein erheblicher Mehraufwand (vorgängig beschriebene Abklärungsbedarf) für sämtliche Personen, welche im Zeitpunkt der Einführung bereits im Besitz von selbstbewohntem Wohneigentum waren.

10. Anpassung Gesetz über die Ergänzungsleistungen

Den veränderten steuerlichen Gegebenheiten muss im Gesetz über die Ergänzungsleistungen entsprechend Rechnung getragen werden.

Schlussfolgerungen

Ein vollständiger Systemwechsel wäre rein verwaltungsökonomisch betrachtet besser und einfacher umzusetzen. Grundsätzlich sollten die neuen Gesetzesbestimmungen möglichst einfach und mit wenig Zusatzaufwand umsetzbar sein. Die Abschaffung des Eigenmietwerts sollte im Hinblick auf die öffentlichen Haushalte möglichst aufkommensneutral sein.

Die vorgeschlagene Abschaffung der Eigenmietwertbesteuerung für Wohneigentum am Wohnsitz bei gleichzeitiger Beibehaltung der Besteuerung der Eigenmietwerte von Zweitliegenschaften schafft bei der Besteuerung selbstgenutzter Liegenschaften zwei unterschiedliche Systeme, was rein steuertechnisch schwer zu begründen ist. Die Parallelität dieser Systeme führt zu Zusatzaufwendungen in Bezug auf Abklärungen und Abgrenzungen sowie zu Steueroptimierungsmöglichkeiten. Die Beibehaltung der Eigenmietwertbesteuerung von Zweitliegenschaften dient indes dem Erhalt des Steuersubstrats der Tourismuskantone.

Der Abschaffung der Abzüge für Energiespar- und Umweltschutzmassnahmen sowie Rückbaukosten im Hinblick auf einen Ersatzbau kann zugestimmt werden, da die steuerliche Förderung wenig effizient erscheint. Verfolgt man das Konzept des reinen Systemwechsels, müsste konsequenterweise auch der ausserfiskalisch motivierte Abzug für denkmalpflegerische Arbeiten gestrichen werden. Im Hinblick auf die geringe Menge und der einfachen Umsetzung im Vollzug, kann die Beibehaltung des Abzugs aber vertreten werden.

Die Beibehaltung des Wahlrechts der Kantone (Kann-Vorschrift StHG) bezüglich der Abzugsfähigkeit der Aufwendungen für Energiespar- und Umweltschutzmassnahmen, denkmalpflegerischer Arbeiten sowie Rückbaukosten im Hinblick auf einen Ersatzbau widerspricht dem Gebot der Steuerharmonisierung und schafft einen erheblichen Zusatzaufwand. Daher lehnen wir diese Möglichkeit, auch in der vorliegenden zeitlich begrenzten Form in Bezug auf die Energie- und Umweltschutz, strikte ab.

Die vollständige Streichung des Abzugs für private Schuldzinsen ist zwar relativ einfach umzusetzen. Sie widerspricht aber dem Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und verursacht einen erhöhten Abklärungsbedarf im Vollzug. Zudem werden die steuerpflichtigen Personen vermehrt Umgehungsmöglichkeiten suchen. Im Hinblick auf die Verletzung des Grundsatzes der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit lehnen wir die gänzliche Streichung des Abzugs privater Schuldzinsen im Mehrheitsantrag ab.

Die Schuldzinsbegrenzung gemäss Minderheitsantrag ist einfach umzusetzen und trägt dem Gebot der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit Rechnung. Daher bevorzugen wir diese Variante.

Die Einführung eines weiteren ausserfiskalisch motivierten Abzugs in Form eines Ersterwerbabzugs lehnen wir ab. Einerseits halten wir diesen Abzug für wenig effizient. Andererseits wird damit ein erheblicher Zusatzaufwand geschaffen.

Im erläuternden Bericht werden bezüglich der finanziellen Auswirkungen nur "grobe" Richtwerte aufgeführt. Im Hinblick auf diesen Sachverhalt weisen wir daher darauf hin, dass die tatsächlichen finanziellen Auswirkungen dieser Vorlage sehr schwer abschätzbar sind.

Freundliche Grüsse

Schweizerische Steuerkonferenz
Die Präsidentin

M. Züger